

REGULARIZAÇÃO DE ÁREAS RURAIS NO BRASIL: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA E ATUAL

Autores*

Domingos Benedetti Rodrigues

Cláudia Maria Prudêncio de Mera

Cássia Daine Pesamosca

Cristiane de Oliveira Wagner Gripa

Introdução

A produção da presente Circular Técnica, cuja temática está vinculada ao meio rural brasileiro, tem por objetivo realizar um estudo a respeito da regularização de áreas rurais no Brasil num contexto histórico e atual.

Sua importância diz respeito a uma realidade, que vem desde os tempos do Brasil Colonial, Imperial, Republicano e se estende até os dias atuais, que é a existência de terras rurais não regularizadas por escritura pública registrada, pois a distribuição e regulação de terras nem sempre foi uma preocupação convincente do Estado Brasileiro.

São áreas que foram e estão sendo ocupadas com atividades rurais, cujos ocupantes não detêm o direito real de propriedade de acordo com a Constituição Brasileira de 1988 e nem com o Código Civil Brasileiro, pois elas não possuem escritura pública.

Metodologia

A metodologia empregada ao presente estudo consiste na adoção do método dedutivo e histórico. Quanto aos objetivos é uma pesquisa exploratória e bibliográfica. Quanto às técnicas adotadas, se constitui numa pesquisa qualitativa.

Resultados e discussão

1 Aspectos históricos

Segundo os historiadores ligados a Portugal, foi no ano de 1500 que ocorreu a chegada de Pedro Álvares Cabral ao Brasil, onde estabeleceram o domínio das terras brasileiras já ocupadas pelos indígenas. Por tal episódio a coroa portuguesa considerou-se donatária deste território. Mas,

foi com a chegada de Martin Afonso de Souza em 1530, que foi estabelecida a posse definitiva da nova colônia.

Com o Tratado de Tordesilhas assinado em 1494 entre o rei da Espanha e de Portugal, ficou definido que as terras a leste da linha imaginária de Tordesilhas pertenceriam a Portugal e aquelas a oeste para a Espanha. Com a posse das terras, Portugal instaura um processo de divisão das terras brasileiras em 15 grandes lotes denominados de Capitânicas Hereditárias.

Então, a ocupação da terra inicia com 15 enormes propriedades demarcadas do litoral e a sua extensão penetrava sem limites para o sertão a dentro. Como o processo de demarcação por parte dos representantes da coroa era muito precário, cada donatário estabelecia seus próprios domínios sem alguma forma de controle. Então, a carta de concessão da Capitania estabelecia uma área, mas na prática a área demarcada, em tese, era bem maior daquela que deveria ser, proporcionando, assim, ocupações irregulares desde aquela época.

Essa forma de distribuição da terra se caracterizou no surgimento de gigantescas propriedades, que nem sempre o sesmeiro conhecia seus verdadeiros domínios, pois nos documentos oficiais de posse constava uma determinada área, mas na prática existiam outras extensões bem maiores. Este fator originou as sobras de área, que ainda é muito comum nos dias atuais em propriedades rurais do norte ao sul do Brasil (RODRIGUES, 2001).

Segundo o mesmo autor (2001) a Carta Régia portuguesa estabelecia a doação de glebas menores dentro da Capitania, que foram denominadas de Sesmarias. Tais glebas eram doadas a pessoas da inteira confiança da coroa portuguesa e da pessoa do donatário da Capitania. A carta de doação estabelecia a localização aproximada desta área, que deveria ser registrada em livro próprio na Capelania. Como o Capelão não possuía meios e nem conhecimentos de topografia, produzia o registro e a demarcação na prática, ficava a cargo do agraciado com a doação, que demarcava segundo seus interesses.

A concessão de terras a pessoas da confiança do rei se constituiu num meio de ocupação da terra largamente utilizado na Europa. Aqui no Brasil a regra aplicada veio da Europa e o acesso a terra caracterizou-se por grandes conflitos com as populações nativas existentes no território brasileiro. Foi demarcada mediante grandes extensões e critério predominante para tornar-se proprietário, era ser amigo do rei ou de seu representante na colônia (RODRIGUES, 2017).

Com o surgimento do Estado Brasileiro mediante a Proclamação da Independência em 1822 e Constituição Imperial de 1824, como afirma Rodrigues (2017), o instituto da doação de Sesmarias continua durante o Governo Imperial. Mas, em 1822 é criada a Lei das Posses, que estabelecia a doação de pequenas glebas devidamente demarcadas por funcionários do Império. Em regra a dimensão era de um módulo fiscal dos dias atuais, a famílias de imigrantes europeus, que trabalhavam como mão de obra, especialmente, nas lavouras do café e da cana de açúcar, com a finalidade de produzir alimentos para o seu consumo.

Por esta razão, entende-se que a norma regulamentou a propriedade familiar no Brasil, com finalidade de produção de alimentos para o consumo interno e a comercialização das sobras. Após a comprovação de uso e efetiva produção, o Governo Imperial reconhecia o direito de propriedade aos colonos, que deixavam de ser posseiros e assumiam a condição de proprietários legítimos.

Os colonos europeus localizados, especialmente, no eixo Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, de acordo com Rodrigues (2017), em grande contingente se tornaram proprietários familiares. Os grandes fazendeiros temerosos da crescente influência deles, conseguem aprovar a Lei 601 de 1850 - Lei de Terras. Ela extinguiu o instituto da doação de terras no Brasil, estabelecendo o final da doação das sesmarias e das pequenas posses de terras devolutas aos colonos. Então surge o instituto da compra e venda de terras mediante pagamento a vista, fator que excluiu a possibilidade dos colonos tornarem-se proprietários da terra no Brasil.

Portanto, entende-se que a propriedade familiar com produção diversificada de alimentos no Brasil, sofreu um grande abalo e as propriedades latifundiárias monocultoras voltadas a exportação, especialmente para a Europa, se fortaleceram cada vez mais por meio da compra ou da ocupação irregular denominada de grilagem. Assim, a grilagem como forma de ocupação irregular da terra e sem autorização Governamental, que fora uma tônica durante o período colonial e imperial, continua fortalecida desde o início do século XX até os dias atuais do século XXI.

2 Regularização de terras e seus aspectos jurídicos na atualidade

Inicia o século XX e o Estado Brasileiro não assume uma posição firme em relação ao problema da regularização de terras transmitidas pelo Governo Federal por meio das cartas de posses

devolutas, que teve início em 1822 com a Lei das Posses e, tampouco, coíbe a ocupação irregular por meio da grilagem, especialmente no Brasil Central, Norte e Nordeste.

De outra forma, o Incra - Órgão do Governo Federal desde meados do século XX continuou realizando emissão de cartas de posses devolutas a pessoas interessadas em colonizar regiões brasileiras de baixa densidade populacional, como por exemplo, Região Central e Norte do Brasil.

Marques (2015) menciona a Lei 601 de 1850 o conceito jurídico de terras devolutas. São aquelas que não se acham aplicadas a algum uso público, nacional, provincial ou municipal. Também aquelas que não estão sob o domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Provincial e não incursas em domínio por falta de cumprimento das condições de medição e cultura. Cabe salientar que, qualquer outra forma de ocupação de terras sem que seja pela emissão de cartas de posses pelo Estado, compra e venda com escritura e registro público, será considerada uma ocupação irregular, ou seja, a prática se configura na grilagem.

A pessoa titular de uma carta de posse devoluta emitida pelo Órgão Federal assumia a terra de forma legal e estava autorizada a exercer a posse, estabelecer sua moradia, usufruir dos frutos ali produzidos e contrair empréstimos do crédito rural, que o Governo coloca a disposição produtor rural.

A partir de meados da década de 1950, também, foi muito recorrente a transmissão de pequenas posses rurais por parte do Governo. A Lei 4.5004/1964 (BRASIL, 1964) denominada de Estatuto da Terra já possibilitava a regularização de tais posses em escritura pública com registro, assunto que fora previsto na Constituição Federal de 1988 com o direito de propriedade. No início da década de 1980, especialmente no sul do brasileiro, inicia um movimento de reforma agrária, com a realização de assentamentos rurais de trabalhadores sem terra por parte do Incra.

Tais famílias recebiam do Órgão Federal uma carta de posse, que lhes dava o direito de assumir a pequena gleba de terra. A Lei 8.629/1993 (BRASIL, 1993) possibilita a regularização destas áreas, quando comprovados todos os requisitos legais pelo ocupante, por exemplo, comprovar a posse, moradia e utilização da terra por um prazo mínimo de 10 anos ininterruptos.

Já, a Lei 11.952/2009 (BRASIL, 2009) se constituiu numa outra norma para regularização de terras rurais no Brasil. Segundo Marques (2015, 201) esta norma “[...] fez opção pela utilização de

dois instrumentos, por meio dos quais serão operacionalizadas as regularizações: a alienação e a concessão de direitos reais de uso.” Importa salientar que, “Tanto a legitimação como a regularização de posses incidem sobre terras públicas” (MARQUES, 2015, 202).

Segundo o artigo 22 da Lei antes mencionada, o Incra está autorizado “[...] a doar áreas de sua propriedade, remanescentes de projetos de assentamento, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades da Administração Pública indireta, independentemente de licitação [...].” Nestas condições é possível a legitimação de posse e a regulamentação de posses incidentes em áreas de interesse público ou social, como menciona o artigo.

Por sua vez, a Lei 13.405/2017 (BRASIL, 2017) estabeleceu critérios para o processo de regularização fundiária de áreas rurais e urbanas no Brasil. O artigo 1º da presente Lei dispõe sobre:

[...] a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui os mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União [...].

Recentemente é editada a Instrução Normativa - IN 104 de 2021 (BRASIL, 2021), que estabelece o processo administrativo para regularização fundiária das ocupações incidentes em áreas rurais de que trata a Lei 11.952/2009. O Art. 1º desta normativa visa estabelecer no âmbito do Incra, as diretrizes e etapas dos procedimentos administrativos e técnicos aplicáveis na regularização fundiária das ocupações incidentes em:

I - áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra; II - ocupações fora da Amazônia Legal nas áreas rurais do Incra e da União sob gestão do Incra e III - áreas remanescentes de projetos com características de colonização criados pelo Incra, dentro ou fora da Amazônia Legal, anteriormente a 10 de outubro de 1985.

Esta norma reporta-se às áreas devolutas distribuídas pelo Incra em todo o Brasil, mediante projetos de colonização mediante a concessão de cartas de posses. O seu parágrafo 1º define projetos de colonização, com as seguintes características de colonização:

I - projeto de colonização oficial; II - projeto de assentamento rápido; III - projeto de assentamento conjunto; IV - projeto especial de colonização; V - projeto de assentamento dirigido; VI - projeto fundiário; VII - projeto integrado de colonização; e VIII - outros projetos definidos em ato do dirigente máximo do Incra.

Cumprе salientar que áreas rurais integrantes destes projetos, desde que legalmente oficiados pelo Incra ou qualquer Órgão Federal existente em outras épocas, são passíveis de legitimação e regularização destas posses.

O artigo 9º desta IN prevê a possibilidade de regularização de áreas de até 2.500 hectares de terra. Segundo a legislação antes estudada, a legitimação de posse e a regularização da posse a ser realizada pelo Incra, deverá ser somente de áreas, que não sejam ocupadas irregularmente. Mas, como alerta Marques (20215, p. 204) “[...] para que não se abra uma janela para regularização de verdadeiros latifúndios, as vezes formados pelo processo da grilagem.”

O artigo 11 da IN regulamenta o procedimento da regularização fundiária de ocupações incidentes em terras públicas rurais da União e do Incra. Será instruído mediante processo administrativo de habilitação dos imóveis pretendidos, conforme as seguintes etapas:

I - apresentação pelo requerente, por meio físico ou eletrônico, da ocupação exigida, conforme disciplinado nesta norma; II - análise das ocupações por meio do sensoriamento remoto; III - verificação das informações declaradas com outras bases de dados do Governo Federal e IV; realização de vistorias presencial, nas hipóteses aplicáveis.

Portanto, cumprе salientar que o Incra pode declarar a legitimação da posse, somente quando a área não é grilada, ou seja, áreas sob sua jurisdição. Após a legitimação da posse ele pode regularizar a área rural. De outra forma, ele regulariza a mesma, quando o ocupante já possui carta de posse de sua emissão, como por exemplo, um agricultor assentado pelo processo de reforma agrária ou por projetos de colonização legalmente aprovados. Do contrário, a norma em estudo não permite a legitimação de posse e nem a sua regulação mediante escritura pública a ser emitida pelo Tabelião. Sendo assim, áreas ocupadas por meio da grilagem em qualquer época passada ou na atualidade, não serão acolhidas pela norma e não podem ser regularizadas.

Considerações finais

Desde a chegada dos portugueses a propriedade da terra passa pelas fases das Sesmarias, da Lei das Posses, da Lei de Terras e a Republicana. Durante o período em que vigorava o instituto da doação - fase das Sesmarias e fase das Posses, as famílias contempladas recebiam os títulos de posse,

para posteriormente, serem regularizadas mediante escritura pública. O Governo Federal e os produtores posseiros durante o período colonial, imperial e republicano demonstraram pouca efetividade no tocante a regularização fundiária, prejudicando assim, a possibilidade do exercício do direito pleno de propriedade pelo detentor da posse.

Apesar de toda a legislação que regulamentou a regularização fundiária brasileira até o momento, é preciso acelerar os processos de regularização de posses legais emanadas pelo Incra e outros Órgãos Governamentais de outrora. No entanto, Marques (2015, p. 204) alerta que, a Lei 11.952/2009 poderia se constituir como uma janela aberta para regularização de ocupações irregulares por meio da grilagem de terras, ao permitir a regularização de até 1.500 hectares.

De mesma forma, é necessário que a Instrução Normativa 104/2021 não se transforme numa norma que viabilize regularizações de áreas ocupadas irregularmente pela grilagem, fator muito comum na atualidade, ao possibilitar a regulamentação de áreas de até 2.500 hectares. Entende-se que, neste tocante a IN deverá ser modificada, pois a ocupação de áreas dessa dimensão, ou ainda maior, estão sendo ocupadas irregularmente por grileiros, que possuem a expectativa de regularizá-las com base na normativa.

Por fim, espera-se que o Incra legitime e regularize somente posses autorizadas e sem conflito e, que a mesma esteja cumprindo com sua função social na forma do artigo 186 da nossa atual Constituição Federal (BRASIL, 1988), ou seja, posses cujo aproveitamento seja racional e adequado, que tenham aproveitamento adequado dos recursos naturais, que as relações trabalhistas sejam consideradas e a exploração favoreça o bem estar dos proprietários e trabalhadores. Mas, por outro lado, a legislação antes estudada, se bem aplicada e interpretada, com alguns ajustes, pode transformar-se num aparato legal importante, permitindo o Governo desenvolver a regularização fundiária em todo o Brasil, para que os posseiros legais obtenham seu direito legítimo de propriedade previsto no artigo 22 da atual Constituição Brasileira.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html> . Acesso em: 23 Fev. 2021.

BRASIL, Instrução Normativa 104 de 2021. Dispõe sobre o processo de regularização fundiária de terras no meio rural brasileiro. <https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-in-n-104-de-2021>. Acesso em 22 de fevereiro de 2022.

BRASIL, Lei 13.465 de Julho de 2017. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm
12/07/2017. Dispõe sobre a Regularização de Terras Rurais e Urbanas. Acesso em 22 de fevereiro de 2022.

BRASIL, Lei 11.952 de 2009. Dispõe sobre a regularização de áreas de terras no meio rural brasileiro. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm. Acesso em 22 de fevereiro de 2022.

BRASIL, Lei 8.629 de 1993. Dispõe sobre a reforma agrária no Brasil.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm . Acesso em 22 de fevereiro de 2022.

BRASIL, Lei 4.504 de 1964. Estatuto de Terra. Dispõe sobre as relações jurídicas com a terra. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4504/1964EstatutodaTerra>. Acesso em 22 de fevereiro de 2022.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 11. ed. Revisada e Ampliada. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2015.

RODRIGUES, Domingos Benedetti. **Educação Ambiental Republicanismo e o Paradigma do Estado de Direito do Ambiente**. Santa Maria RS, Editora e Gráfica Curso Caxias, 2017.

RODRIGUES, Domingos Benedetti. **Propriedade Familiar Rural no Brasil Espaço de Conquista da Cidadania**. Série Dissertações de Mestrado. Ijuí RS, Editora UNIJUI, 2001.

Autores

Domingos Benedetti Rodrigues

Prof. Pós-Doutor do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Rural - MPDR e do curso de Direito da Universidade de Cruz Alta - UNICRUZ. mingojuslex@yahoo.com.br

Cláudia Maria Prudêncio de Mera

Profa. Doutora do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Rural - MPDR da Universidade de Cruz Alta - UNICRUZ. cmera@unicruz.edu.br

Cássia Daine Pesamosca

Graduada pelo curso de Agronomia e Aluna do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Rural da Universidade de Cruz Alta - UNICRUZ. Assistente técnica e produtora rural. Cassia340pesamosca@gmail.com

Cristiane de Oliveira Wagner Gripa

Graduada em Medicina Veterinária e Aluna do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Rural da Universidade de Cruz Alta - UNICRUZ. Assistente técnica e produtora rural. chistianeowgripa@gmail.com

Corpo Editorial Técnico da Circular Técnica do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Rural

Daniele Mariath Bassuino
Diego Pascoal Gole
Juliane Nicolodi Camera
Jana Koefender
João Fernando Zamberlan

Membros Externos do Corpo Editorial Técnico da Circular Técnica do MPDR

Bárbara Estevão Clasen - UERGS
Gisele Silva Boos – Justus Liebig Universität Gießen | JLU · Institut für Veterinär-Pathologi

Editoração e Layout

Juliane Nicolodi Camera

C578 Circular Técnica do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Rural [recurso eletrônico]: regularização de áreas rurais no Brasil: uma abordagem histórica e atual / Domingos Benedetti Rodrigues [et al.]. v.4, n.1, 2022.- Cruz Alta / RS: Unicruz - Centro Gráfico, 2022. 43 KB : PDF.

ISSN 2675-0171

1. Regularização de Áreas Rurais - Brasil – Contexto Histórico. I. Rodrigues, Domingos Benedetti. II. Mera, Cláudia Maria Prudêncio de III. Pesamosca, Cássia Diane. IV. Gripa, Cristiane de Oliveira Wagner. CDU 631.1(81)

Catálogo Bibliotecária Eliane Catarina Reck da Rosa CRB-10/2404